



**Perspektivenvielfalt organisieren.**

**Argumente begründen.**

**Grundkonsense aufzeigen.**

## **Trialoge als Beitrag zu Good Governance**

*17. Juli 2015, Berlin*

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Zum 1-jährigen Bestehen der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform</b>	<b>3</b>
<b>Aktuelle gravierende Defizite des Legitimitätsglaubens in Demokratien</b>	<b>5</b>
<b>Die westliche Demokratietradition</b>	<b>6</b>
<b>Das Problem: Systemische Gründe für das zunehmende Defizit des Legitimationsglaubens in westlichen Demokratien</b>	<b>8</b>
<b>Die Gegenstrategie: Erweiterung der Institutionen und Verfahren zur Verständigung im vorstaatlichen Raum</b>	<b>10</b>
<b>Chancen und Grenzen von Deliberation für die vorstaatliche Verständigung</b>	<b>11</b>
<b>Entwicklung von Verfahren für deliberative Verständigung im vorstaatlichen Raum</b>	<b>13</b>
<b>Demokratisierung und Multi-Stakeholder-Dialoge: Hintergrund zu unseren Trialoge</b>	<b>15</b>
<b>Konzeptionelle Grundlagen und praktische Ausgestaltung unserer Trialoge</b>	<b>18</b>
1.    Perspektivenvielfalt organisieren	19
2.    Argumente begründen.	23
3.    Grundkonsense aufzeigen.	24
<b>Zusammenfassung</b>	<b>26</b>

## Zum 1-jährigen Bestehen der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform

Liebe Leserinnen und Leser,

die HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform wurde am 17. Juli 2014 als gemeinnützige GmbH gegründet. Das erklärte Ziel unserer Organisation ist die Förderung von demokratischen Verfahren und durchdachten Governance-Strategien in Deutschland, Europa und der Welt sowie die Organisation von Kooperationen zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren mit Wissenschaft und Medien.

Die HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform sieht sich im Dienst der Förderung von Good Governance. Für uns gehört dazu wesentlich, die Legitimität und Nachhaltigkeit demokratischer Verfahren und Entscheidungen zu stärken. Wir sehen derzeit aber ein zunehmendes Legitimitätsdefizit staatlicher politischer Handlungen und Entscheidungen: Zunehmend schwindet der Glaube großer Bevölkerungsgruppen, dass die eigenen Interessen, Positionen oder auch Ängste und Sorgen in der Politik angemessen Gehör – oder sogar eine Antwort – finden. In großen Teilen der Gesellschaft, die durch aktuelle wirtschaftliche Entwicklungen unter sozial-ökonomischen Gesichtspunkten als benachteiligt beschrieben werden, ist der Glaube in die Politik bereits nachweislich gesunken – so belegen es Studien über Wahlverhalten und Politikverdrossenheit. Die Schere zwischen Arm und Reich ist aufgrund der Wirtschaftskrise und Globalisierung in Deutschland und weltweit zunehmend größer geworden. Ein Ende dieser Entwicklungen scheint nicht in Sicht. In den Protesten, die in Deutschland in den vergangenen Jahren immer häufiger stattfinden, zeigen Bürgerinnen und Bürger, die sich als abgehängte Gruppe der Gesellschaft fühlen, ihren Unmut über die Entwicklungen. Dies lässt deutlich erkennen, dass die „Resonanzachse“ (Hartmut Rosa) der Bürger mit der etablierten Politik beschädigt und teilweise sogar gebrochen ist. Die Politik droht ihrerseits als Resonanzsphäre zu verstummen. Aber auch im globalen Kontext zeigen sich fortlaufend Defizite zwischen dem demokratisch verfassten Anspruch handelnder Akteure und dessen konkreter Umsetzung.

Wir sind davon überzeugt, dass demokratische Politik als Bereich der kollektiven Aushandlung und Gestaltung von Lebenswelt, Gesellschaft und Gemeinschaft nur dann gestärkt und re-legitimiert werden kann, wenn es zwischen Politik und Gesellschaft (wieder) zu einem besseren Austausch und zu stabilen Resonanzbeziehungen kommt. In diesem Sinne wollen wir mit unseren Projekten und Themen einen konkreten Beitrag zu Good Governance leisten.

Vor diesem Hintergrund stellen wir uns als HUMBOLDT-VIADRINA programmatische Fragen, etwa

*Welche Ideen und Instrumente können die Demokratie kreativ, innovativ und lebendig weiter entwickeln und befördern, um diesen drohenden Glaubwürdigkeitsbruch abzuwenden oder zu heilen? Wie können nachhaltige Lösungen zwischen unterschiedlichen Interessenvertretern gefunden und gestaltet werden, die durch den Fokus auf das langfristige wohlverstandene Eigeninteresse der Stakeholder tragfähig werden?*

Auf dieser Basis entwickeln wir Konzepte und Projekte entlang unserer Überzeugung, dass demokratiefördernde Verfahren Perspektivenvielfalt und Partnerschaft auf Augenhöhe zur Grundlage haben müssen. Nachhaltige und gemeinwohlorientierte Lösungen unter der Beteiligung möglichst diverser Interessenvertreter müssen gemeinsam gefunden werden. Diese Grundsätze gelten sowohl in unseren Governance Projekten als auch in den sogenannten Trialogen, die von uns (in Weiterführung der HUMBOLDT-VIADRINA School of Governance, an der das Trialog-Verfahren entwickelt worden ist) als ein neues deliberatives Verfahren eingeführt wurde. **Trialoge haben das Ziel, in aktuellen politischen Themen, Konflikten und Kontroversen deliberativ zu vermitteln und demokratische Politik bei der Suche nach breit getragenen, gemeinwohlorientierten Lösungen zu unterstützen.**

In diesem Hintergrundessay zum 1. Jahrestag der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform wollen wir Ihnen zunächst die wichtigsten theoretischen, ideengeschichtlichen und historischen Grundlagen für unser Trialog-Konzept vorstellen. Anschließend zeigen wir, welche Chancen zur Belebung und Neuausrichtung politischer Verfahren für die Entscheidungsfindung aus unserer Erfahrung im Trialog-Verfahren liegen. Drei Aspekte sind dabei besonders kennzeichnend für unser Trialog-Konzept: Perspektivenvielfalt organisieren, Argumente begründen und Grundkonsense aufzeigen.

Wir wünschen Ihnen viel Freude und Anregungen beim Lesen dieses Essays.

*Prof. Dr. Gesine Schwan*

Präsidentin der HUMBOLDT-  
VIADRINA Governance Platform,  
Gesamtleitung Trialoge

*Dr. Audrey Podann*

Leitung Trialoge Familienpolitik

*Katja Treichel*

Leitung Trialoge Energiewende

## Aktuelle gravierende Defizite des Legitimitätsglaubens in Demokratien

Ein zentraler Ausgangspunkt für die Entwicklung der Trialoge war ein politisch-praktisches Problem: die Glaubwürdigkeitskrise unserer Demokratien und das zunehmende Legitimitätsdefizit demokratischer politischer Entscheidungen.

Dabei verstehen wir Legitimität nicht als „objektive“ philosophische oder juristische Rechtfertigung, sondern als subjektiver Legitimitätsglauben der Bürger. Der Rückgang dieses Legitimitätsglaubens ist in strukturellen Schwierigkeiten unseres politischen Systems begründet und nicht einfach in kollektivem persönlichem Versagen der Politikerinnen und Politiker oder der Bürgerschaft. Die sogenannte Output-Legitimation, die Rechtfertigung der Demokratien durch ihre Lösungskompetenz bzw. ihre Leistung, nimmt deutlich ab. Unsere Gesellschaften werden zunehmend heterogen, überdies klaffen sie seit den letzten Jahrzehnten zwischen arm und reich mehr und mehr auseinander. Zugleich aber werden sie bildungsmäßig immer kompetenter und daher kritikfähiger. Dadurch wird es zunehmend schwieriger, zu Entscheidungen zu gelangen, die die freiwillige – durch den Legitimitätsglauben begründete – Zustimmung oder zumindest Akzeptanz bei den Bürgern findet.

Letztlich handelt es sich dabei um das uralte Problem der Gerechtigkeit bzw. der Gemeinwohlorientierung von Politik. Politische Entscheidungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie kontrovers sind und trotzdem am Ende allgemein verbindliche bzw. verpflichtende Regelungen der kontroversen Aufgaben festlegen müssen. Wenn sie deutlich ungerecht wirken, unterminieren sie die Glaubwürdigkeit demokratischer Systeme, von denen die Bürgerinnen und Bürger eine prinzipielle Gerechtigkeit erwarten. Ohne ein Mindestmaß an Gerechtigkeit – das man nicht abstrakt a priori bestimmen kann – finden politische Entscheidungen daher keine legitimierende Akzeptanz in der Gesellschaft. Wir müssen daher fragen: **Wie kommen wir unter gegenwärtigen Bedingungen zu einem Legitimitätsglauben der Bürgerinnen und Bürger für solche verbindlichen Verpflichtungen?** Als Bestandteil dieses Glaubens spielt aber auch hier der im Vorwort skizzierte Gedanke der Resonanzbeziehung eine gewichtige Rolle: **Wie können Bürgerinnen und Bürger davon überzeugt werden, dass ihr eigenes Denken und Handeln einen Einfluss auf die Politik hat (Selbstwirksamkeit), sie diese Selbstwirksamkeit aktiv leben und als Konstitutionsmerkmal von Demokratie in ihren Alltag integrieren?** Denn Legitimitätsglauben und Identifizierung durch Partizipation und Responsivität der Entscheider gegenüber der Gesellschaft gehören eng zusammen.

## Die westliche Demokratietradition

Die folgenden Überlegungen zu Grundbedingungen demokratischer Teilhabe als Voraussetzung von Legitimitätsglauben knüpfen an die Tradition der Demokratietheorie im Kontext pluralistischer Gesellschaften an. Sie enthalten Elemente sowohl aus der liberalen als auch aus der republikanischen Tradition. Nicht-demokratische politische Systeme erheben gar nicht den Anspruch auf freiwillige empirische Zustimmung der Bürger, sondern legitimieren sich (geschichts-)philosophisch oder religiös. Sie scheiden für das hier behandelte Problem aus, weil es sich ihnen theoretisch gar nicht stellt. Die empirische Pluralität der Gesellschaft vereinheitlichen sie auf der Grundlage transzendenter Annahmen oder moralischer Imperative, für die der Gehorsam im Konfliktfall physisch erzwungen werden soll, was de facto oft nicht gelingt. Natürlich besteht unsere gegenwärtige Welt aus vielen politischen Systemen oder Machtkonstellationen, die solchen Zwang billigen oder praktizieren. Aber sie bieten eben keine Lösung der demokratischen Legitimationsfrage.

Eine moderne Konkurrenz zu demokratischer Legitimität bieten zunehmende Tendenzen zugunsten von technokratischen Entscheidungen, die die demokratisch legitimierte Politik de facto aushebeln oder aushöhlen. Sie beanspruchen aber – wie Diktaturen – keine eigenständige demokratische Legitimität, sondern profitieren davon, innerhalb demokratischer Systeme unerkannt zu bleiben oder ihren „Sachverstand“ gegen demokratische Politik auszuspielen. Sie stellen also auch keine demokratische Alternative zur demokratischen Legitimität dar.

In der Tradition der westlichen Demokratietheorie sollen *Institutionen* und *Verfahren* sicherstellen, dass in pluralistischen Gesellschaften legitime politische Entscheidungen getroffen werden können. In der Nachfolge von John Lockes' Vorschlag eines Gesellschaftsvertrages wählt die Gesellschaft Repräsentanten auf Zeit, die im Parlament Gesetze beraten, beschließen und durch die Regierung ausführen lassen. Zugleich sollen die Parlamente das Regierungshandeln zusammen mit einer unabhängigen juristischen Gewalt kontrollieren. „Repräsentanten“ sollen dabei sowohl ihre Wähler mit deren **Einzelinteressen** als auch – im Parlament – das **Gemeinwohl** „vergegenwärtigen“.

Die genannte doppelte Bedeutung von „Repräsentation“ verbirgt das Spannungsverhältnis, das zwischen (legitimen!) Partikularinteressen und dem zugleich angestrebten „gerechten“ Gemeinwohl besteht und von Anfang an einen latenten „Spaltpilz“ für Theorie und Praxis demokratischer Repräsentation darstellt. Es wird durch die Annahme Lockes und der ihm folgenden Tradition gemildert, dass die Gesellschaft – anders als bei Thomas Hobbes – als fähig und willens gilt, sich trotz Interessenvielfalt und -gegensätzen auf die notwendigen gemeinsamen

Entscheidungen zu einigen. Westliche Demokratien brauchen theoretisch und praktisch ein leichtes Übergewicht an Vertrauen in die menschliche Vernunft und Verständigungsfähigkeit gegenüber einer diesbezüglichen Skepsis. Die für die Einigung vorgesehenen Institutionen und Verfahren sind in verschiedenen Demokratien unterschiedlich, aber gemeinsam ist ihnen, dass sie schließlich die Regierung und das Parlament in stand setzen sollen die Pluralität der Interessen zu grundsätzlich legitimen und akzeptierten, also im Kern gerechten, Entscheidungen zu bündeln.

Dabei sind Institutionen und Verfahren auch auf eine *politische Kultur* angewiesen, die das subjektive Handeln der Bürger und der Amtsträger so anleitet, dass es dem Geist und der Funktion der Institutionen angemessen ist; so dass sie z.B. Partikularinteressen und gerechtes Gemeinwohl miteinander vereinbaren *wollen*. Eine ungenierte Beschränkung oder Versteifung auf ein Partikularinteresse (vgl. Milton Friedman: „The business of business is business“), die es einer arbeitsteilig spezialisierten „Politik“ allein überließe, die Spannung aufzulösen, wird dieser Norm der demokratischen politischen Kultur nicht gerecht. Zu ihr gehören Werte wie Fairness, Mäßigung, „Liebe“ zur politischen Gleichheit der Bürger („l’amour de l’égalité“, Montesquieu), Respekt vor den Menschenrechten etc., – Tugenden, die sowohl Bürger als auch Amtsträger praktizieren und beherzigen sollen. *Institutionen, Verfahren und demokratische politische Kultur müssen also zusammenkommen, um für legitime und akzeptierte Entscheidungen zu sorgen.*

Natürlich gab es historisch-empirisch schon immer deutliche Gerechtigkeitsdefizite bei demokratischen Entscheidungen, weil die Interessenvielfalt verbunden mit unterschiedlichen dahinter stehenden Machtpotenzialen Einflusschancen auf den Entscheidungsprozess beeinträchtigt hat. Der Ausgleich durch Mobilisierung und Organisation der weniger Mächtigen (beispielsweise in Gewerkschaften oder Verbänden) ist nie befriedigend gelungen. Aber in den letzten Jahrzehnten hat der Legitimitätsglauben in den meisten Demokratien gefährlicher gelitten als bisher und zu einer Diskreditierung des politischen Systems der Demokratien, zumindest in der Empirie, aber zum Teil inzwischen auch in der Theorie, geführt. Zeichen dafür sind unter anderem deutliche Rückgänge der Wahlbeteiligung (wobei sich z.B. in Deutschland ca. 20% der Gesellschaft inzwischen konstant aus jeder politischen Beteiligung „ausgeklinkt“ haben), soziale Proteste, die Zunahme diffuser Gewalt.

## Das Problem: Systemische Gründe für das zunehmende Defizit des Legitimationsglaubens in westlichen Demokratien

Zum *Ersten* deckt sich der Regelungsbereich nationalstaatlicher Demokratien immer weniger mit dem Handlungsbereich wichtiger transnationaler Akteure, insbesondere der Wirtschaft. Die externen Kosten (Arbeitslosigkeit, Umweltschädigung, Ressourcenverbrauch, Ungleichheitsdynamiken, soziale Konflikte) einer grenzüberschreitenden Wirtschaft können daher im nationalen Regelungsbereich nicht mehr zureichend beeinflusst oder aufgefangen werden. Das aber erwarten die Bürger von ihren Regierungen. Das demokratische Versprechen der politischen Gleichheit aller Bürger, ihres gleichen Rechts auf Selbstbestimmung, das sich in Wirtschaft und Gesellschaft fortsetzen soll, kann durch das gleiche Wahlrecht deshalb nicht mehr eingelöst werden, weil jede Regierung der genannten systemischen Beschränkung unterliegt.

Parallel dazu ist *zweitens* insbesondere bei Wirtschaftsakteuren das Bewusstsein dafür verloren gegangen, dass sie aktiver Staatsbürger (Citoyens) sind und somit im Sinne des Gemeinwohls agieren sollten. Momentan konzentriert sich ihr Handeln aber stark auf ihr Partikularinteresse – den Gewinn des Unternehmens. Stattdessen wollen Wirtschaftsakteure in der Logik der Arbeitsteilung das Gemeinwohl der dafür gewählten Politik überlassen. In diesem Sinne betont Milton Friedman: „The business of business is business“ und nicht etwa **auch** „social responsibility“. Der Hinweis von Karl Marx, wonach das Kapital „kein Vaterland“ habe, findet in dieser radikalen Formel eine vor 30 Jahren in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften noch nicht erwartete Bestätigung. Multinationale Unternehmen können keine nationale Loyalität mehr aufbringen, wenn es nur noch um ihren betriebswirtschaftlichen Gewinn geht. Allerdings schließt dies eine globale Verpflichtung gegenüber universalen Menschen- und Bürgerrechten keineswegs aus.

*Drittens*: Auch die weiteren Herausforderungen politischen Handelns – vor allem in Bezug auf Klima, Armut, Migration, Finanzmärkte, Ressourcenverbrauch, Terror und alle Formen der Unsicherheit – sind durch nationale Demokratien allein immer weniger zu bewältigen. Die gedanklich naheliegende grenzüberschreitende Kooperation von Regierungen, die eine Symmetrie zwischen den Kompetenzbereichen von Nationalstaaten und politischen Herausforderungen wieder herstellen könnte, gelingt schwer, weil die innenpolitischen Dynamiken das Interesse der nationalen politischen Akteure auf die nationalstaatliche Perspektive verengen. Denn sie erhalten ihre Macht aus nationalen, nicht aus transnationalen Wahlen. Die Berücksichtigung transnationaler Erfordernisse oder Rücksichtnahmen legt sich ihnen



infolgedessen nur nahe, wenn sie in nationale verwandelt werden können. So zeigt es sich beispielsweise derzeit beim Kampf europäischer Länder gegen Steuerschlupflöcher für internationale Unternehmen. Aber die letzten Jahre des „Europäischen Rats“ haben die beschriebene allgemeine Logik der nationalstaatlichen Borniertheit eher bestätigt.

*Viertens* nimmt die eingangs genannte soziale Komplexität und entsprechend die Komplexität der Regelungsmaterien und der Voraussetzungen, in die sie eingebettet sind (etwa in vorangegangenen gesetzlichen Bestimmungen) drastisch zu. Unsere Gesellschaften werden u.a. infolge der Globalisierung, von Migration und Internationalisierung, aber auch wegen der seit dem 19. Jahrhundert beobachtbaren Individualisierung, immer unübersichtlicher und komplexer. Das erschwert Integration und Konsensfindung.

In den ersten Jahrzehnten der Demokratie nach dem Zweiten Weltkrieg haben Parteien und Verbände im vorstaatlichen Raum im Wesentlichen die Integration der unterschiedlichen Interessen bewirken und in die politischen Entscheidungsverfahren einführen können. Dies erfolgt nicht zuletzt dank des zuversichtlich stimmenden Wirtschaftswachstums, das gegebenenfalls zukünftigen Ausgleich versprach. Dabei haben zugleich Lobbygruppen die Repräsentanten in Parlament und Regierung gemäß der „klassischen“ Demokratietheorie beeinflusst und versucht ihre Sicht der Dinge und vor allem ihre Interessen einzubringen. Die Repräsentanten konnten ihrer Aufgabe, eine Balance zwischen diesen Partikularinteressen und dem Gemeinwohl herzustellen, noch einigermaßen gerecht werden. Dies gelang nicht zuletzt deswegen, weil die Wirtschaft sich noch nicht völlig entgrenzt hatte, sondern den Nationalstaaten verbunden blieb („Deutschland-AG“).

Aufgrund der genannten sozialen, ökonomischen und politisch-kulturellen Entwicklungen reichen heute die traditionellen Institutionen und Verfahren zur Integration und zur Vorbereitung glaubwürdiger, als legitim empfundener demokratischer Politik nicht mehr aus. Der „Output“ der Entscheidungen ruft bei den Bürgerinnen und Bürgern immer mehr Misstrauen hinsichtlich der politischen Chancengleichheit und der Gerechtigkeit hervor. Das vor allem auch weil der Einfluss von finanzieller Macht im Lobbysystem, der der grundlegenden Maxime der politischen Gleichheit der Bürger in der Demokratie widerspricht, sich aufgrund wachsender gesellschaftlicher Ungleichheiten immer markanter auswirkt.

## Die Gegenstrategie: Erweiterung der Institutionen und Verfahren zur Verständigung im vorstaatlichen Raum

Eine Chance für die Erneuerung des demokratischen Legitimitätsglaubens besteht, wenn es gelingt Institutionen und Verfahren zu entwickeln, die sowohl die innergesellschaftlichen Verständigungen auf gemeinwohlorientierte Politik begünstigen, als auch eine neue politische Verantwortungskultur entwickeln, die eine Verständigung über die Balance zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl ermöglicht und fördert. **Die Herausforderung besteht darin, die Willensbildung im vorstaatlichen Raum so zu organisieren, dass ein gesellschaftlicher Grundkonsens über gerechte Lösungen zustande kommt.** Damit wird es Parlament und Regierung überhaupt erst ermöglicht, zu politischen Entscheidungen zu gelangen, die als zureichend gerecht und daher legitim wahrgenommen werden können.

Die *Gerechtigkeitswahrnehmung* als subjektive Seite der Legitimität gelingt nicht, wenn die *faktischen Ungerechtigkeiten* zu groß sind. Eine genaue Entsprechung kann man jedoch zwischen beiden nicht a priori festlegen. Sie ist nicht zuletzt von der subjektiven Seite der Teilhabe an der Erarbeitung eines Grundkonsenses in Sachen Gerechtigkeit abhängig. *Der Akt der Teilhabe selbst ist nämlich bereits unabdingbarer und auch begünstigender Bestandteil einer gerechten Lösung.* Denn er bietet der Praxis politischer Freiheit als Mitbestimmung, die psychologisch für die Wahrnehmung von Gerechtigkeit und Legitimität essentiell ist, und erlaubt zugleich, die eigenen Gesichtspunkte und Interessen einzubringen. *Wer mitbestimmt, fühlt sich nicht übergangen und kann überdies seine Sicht der Dinge vertreten.*

Da gerechte Lösungen also nicht metaphysisch über „objektive“ Indikatoren rein theoretisch hergeleitet werden können, brauchen wir *Institutionen und Verfahren*, die in Ergänzung (nicht als Ersatz!) der traditionellen Parteien und Verbände eine derartige Vielfalt von Perspektiven effektiv in die Lösungen strittiger politischer Herausforderungen einbringen, dass klare Einseitigkeiten und damit Ungerechtigkeiten ausgeschlossen werden. *Die hier entwickelte Idee zielt mithin nicht auf eine perfekte Gerechtigkeit, sondern auf den Ausschluss gravierender Ungerechtigkeit durch Perspektivenvielfalt ab.* Innerhalb eines Korridors unter Gemeinwohlaspekten vertretbarer Lösungen müssen dann durch die repräsentativen Institutionen spezifische Entscheidungen getroffen werden, die auch anders ausfallen könnten, die jedoch den Legitimitätsglauben befriedigen.

Die folgenden Überlegungen knüpfen an der Grundannahme an, dass die Gesellschaft verständigungsbereit und -fähig ist (Locke). Weiterhin wird davon ausgegangen, dass über die Deliberation (die vernünftige Argumentation) die Möglichkeit eröffnet wird

„verallgemeinerungsfähige“ Interessen zu ermitteln (Kant bis Habermas). Oder zumindest durch bestmögliche perspektivische Erweiterung von Partikularität, solchen politischen Lösungen den Weg zu bahnen, die pragmatisch den Legitimationsglauben nicht beschädigen. Im Folgenden kommt es nur begrenzt auf die Diskussion der komplexen theoretischen Implikationen dieser Annahmen an. Vielmehr geht es um die Frage, wie sie in die politische Praxis umgesetzt werden und was sie erbringen können.

## Chancen und Grenzen von Deliberation für die vorstaatliche Verständigung

Während in der frühen Theorie der repräsentativen Demokratie das Parlament der Ort war, an dem der rationale argumentative Austausch „verallgemeinerbare“ Interessen im Sinne der traditionellen Gemeinwohldeidee ermitteln sollte, erkennen wir heute klar, dass die immer enthaltene Machtperspektive in den Parlamentsdebatten einer gemeinwohlorientierten Debatte entgegensteht. Das heißt, die Debatte richtet sich nicht mehr nach dem Gemeinwohl sondern wird instrumentalisiert oder zumindest gefärbt zugunsten der angestrebten Mehrheiten im Parlament. Oft entwickeln sich Debatten weg vom Austausch begründeter Argumente hin zum wechselseitigen Vortrag von Standpunkten. Hier leidet neben der Perspektivenvielfalt zudem noch die Lebendigkeit der Auseinandersetzung. Zugleich ist aber eine gewisse Machtorientierung im Prinzip unverzichtbar (wenn auch graduell unterschiedlich handhabbar), um verlässliche Abstimmungsmehrheiten zu organisieren, ohne die Regierungen instabil wären.

Mehr Erfolg als die Rückverwandlung von Parlamenten in allein der Wahrheit verpflichtete deliberierende Versammlungen versprechen Experimente, die den Gedanken der sogenannten „deliberativen Demokratie“ durch zusätzliche subsidiäre Aktivitäten oder Institutionen praktisch umzusetzen versuchen. **Dieser Gedanke setzt auf die Stärkung der liberal-demokratischen Grundidee über drei Aspekte: 1. über politische Lösungen, die auf Perspektivenvielfalt begründet sind, 2. über einen argumentativen Austausch in der Gesellschaft und 3. die Lösungen über Grundkonsens- und Verständigungsinitiativen im vorstaatlichen Raum zum Tragen zu bringen.** Dafür gibt es bisher kein Patentrezept, was sowohl an unterschiedlichen normativen Zielen von Deliberation liegt als auch – damit zusammenhängend – an den Defiziten der Umsetzungsvorschläge und ihrer Reichweite. Je anspruchsvoller das normative Ziel, desto schwieriger und im Zweifel elitärer, also weniger inklusiv, die Umsetzung.

Die weitestgehenden Ziele von Deliberation postulieren, dass durch den *öffentlichen* Austausch von Argumenten im Sinne von Begründungen und Rechtfertigungen politischer Präferenzen „objektiv“ die besten politischen Vorschläge zustande kommen. Das Verfahren sichert demnach im Wesentlichen das gute Ergebnis. Allerdings nur dann, wenn die Teilnehmer die gegenseitige Verständigung wollen, wenn alle auch faktisch dem Diskurs folgen (*Inklusion*) und wenn sie sich über die Grundannahmen ihrer Verständigung einigen können. Kaum eine dieser Voraussetzungen ist in der politischen Realität von vornherein gegeben. Als Resultat ist überdies allenfalls ein sehr abstrakter Konsens über Maximen oder Prinzipien der Argumentation denkbar oder wahrscheinlich, nicht aber über deliberativ zu treffende Einzelentscheidungen oder auch nur Entscheidungsrichtungen.

Ein weiteres anspruchsvolles Ziel ist den politischen Zusammenhalt in der Demokratie ganz allgemein über (rationale) Deliberation herzustellen und auch die Entscheidungen der repräsentativen Institutionen dadurch zu „imprägnieren“. Hier entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen politischer Macht und „herrschaftsfreiem Diskurs“ (Habermas), der Machtfragen gerade idealtypisch ausschließt. Die der Deliberation zugrundeliegende Wahrheitssuche steht in Spannung zur Aufgabe demokratischer Politik, unter Bedingungen der Pluralität und unterschiedlicher Machtausstattung von Interessen ebenso wie einer unübersichtlichen Komplexität der Regelungsmaterien den Machtaspekt immer einbeziehen zu müssen. Allerdings so, dass geballte Macht sich nicht hemmungslos durchsetzen darf, sondern durch einen wahrheitsorientierten Diskurs gemäßigt, „gewaschen“ oder „gefiltert“ werden muss. Hier gilt es, einen **Kompromiss zwischen zwei Regelungs-„Währungen“ zu finden: Wahrheitsdiskurs und Macht.**

Schließlich bietet die aktuelle soziale und politische Realität selbst in Demokratien keine Anhaltspunkte dafür, dass die Demokratie und ihre Unterstützung durch Deliberation empirisch im Interesse aller Bürger oder gesellschaftlichen Akteure liegen. Hier hat sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts viel geändert. In der Wirtschaft z.B. tendieren viele Vertreter einseitiger betriebswirtschaftlicher Interessen, die sich allein auf den (kurzfristigen) Gewinn ihres Unternehmens konzentrieren, inzwischen dazu autoritären politischen Systemen den Vorrang zu geben – jedenfalls gestehen sie das in vertraulichen Gesprächen ein. Sie erwarten von autoritären Eliten schnellere und „rationale“ Entscheidungen zugunsten der Wirtschaft (z.B. ohne Umwelt-Betrachtungen und Verzögerungen) als Demokratien sie zustande bringen.

Dieses Beispiel legt eine Überlegung nahe, die in einer realitätsnahen Einführung deliberativer Demokratieelemente anknüpfungs- und ausbaufähig ist: die Chance, durch argumentativen Austausch von Perspektiven den Zeithorizont zu erweitern und zu dem vorzustoßen was man in der Theorietradition (Tocqueville) das *wohlverstandene langfristige Eigeninteresse* nennt. Denn

dieses trifft sich schließlich mit dem Gemeinwohl, wenn der Zeithorizont und das „Wohlverstehen“ hinsichtlich der einbezogenen Gesichtspunkte bzw. Perspektiven weit genug gefasst sind. Auf längere Sicht nämlich bieten autoritäre Regime keineswegs Bedingungen für schnellere oder verlässlichere Entscheidungen, weil sie gesellschaftliche Probleme ungelöst lassen, die sich längerfristig auch auf die wirtschaftlichen Investitionen negativ auswirken – z.B. hinsichtlich der Rechtssicherheit oder des sozialen Friedens. Man denke an die umfangreichen sozialen Unruhen in China mit tödlichem Ausgang.

## Entwicklung von Verfahren für deliberative Verständigung im vorstaatlichen Raum

Zunächst liegt es nahe in der deliberativen Praxis die *Übereinstimmung im Sinne eines gesellschaftlichen Grundkonsenses bescheiden* zu formulieren. Dabei muss vorab davon überzeugt werden, dass eine pluralistische Gesellschaft Grundkonsense in der Tat braucht, um eine *gemeinsame Bezugsebene* für politische Konflikte und kontroverse Entscheidungen zu haben, die auch bei politischen Niederlagen von allen Bürgern systemisch akzeptiert werden können, weil sie grundsätzlich Vertrauen in das politische System haben. Der gemeinsamen Ermittlung wohlverstandener langfristiger Eigeninteressen müsste also heute die Einsicht vorausgehen, dass es überhaupt eines solchen Grundkonsenses bedarf. Diese Einsicht kann man niemandem aufzwingen. Erst wenn – z.B. durch geduldige Deliberation – selbst (politisch oder wirtschaftlich) mächtige, weltweit agierende Akteure für sich begreifen, dass ihr *langfristiges Interesse* im Funktionieren des *gesellschaftlichen demokratischen Zusammenhalts* auch der nationalen Gesellschaften liegt, sind sie bereit, sich auf die Verständigung über einen solchen Grundkonsens einzulassen.

Dafür bietet der aus der Klima- und der Generationenendebatte stammende Begriff der „Nachhaltigkeit“ eine hilfreiche Brücke. Zwar wird seine Bedeutung immer mehr ausgeweitet und daher unklar, aber das hat er mit dem aus der Philosophiegeschichte verwandten Begriff des „Gemeinwohls“ gemein. Während letzterer aber für viele altmodisch und utopisch im schlechten Sinne wirkt, dient „Nachhaltigkeit“ als anschlussfähig für verschiedene Diskurse und soziale Milieus. Das ist für unseren Zweck der Verständigung auf einen gesellschaftlichen Grundkonsens durchaus nützlich.

Dabei ist *Verständigung* als ein erstes Ziel des deliberativen Verfahrens ausreichend – es muss keine Übereinstimmung erzwungen werden. Auch das Ziel, „objektive“ Wahrheiten über den

Prozess der Deliberation zu erkennen muss reduziert werden. **Der Anspruch der Perspektivenvielfalt bleibt mit dem Anspruch einer einzigen universellen Wahrheit generell unvereinbar.** Vorläufige abgewogene Verständigungen sind in der Praxis ausreichend wertvoll.

In der deliberativen Praxis muss allerdings das Ziel der Inklusion genau betrachtet werden. Praktisch lässt sich Deliberation tatsächlich nicht in einer Gesellschaft von Millionen Bürgern als einheitliche, alles umfassende Veranstaltung praktizieren. Freilich bleibt das Ziel der Inklusion innerhalb einer Deliberations-Gruppe erhalten. Aber die Frage stellt sich, wie man den notwendig personell begrenzten Rahmen von Deliberation mit deren gesamtgesellschaftlicher Relevanz vereinbaren soll. Denn deren Ergebnis soll ja die gesamtgesellschaftlichen politischen Entscheidungen zugunsten von Gerechtigkeit und Legitimation prägen – auch in der abgeschwächten Form des wohlverstandenen langfristigen Eigeninteresses von Einzelakteuren. Deliberation kann aber nur in überschaubaren sozialen Einheiten praktiziert werden. Angesichts der Ignoranz oder zumindest der Distanz weiter, insbesondere mächtiger Kreise der Gesellschaft gegenüber den theoretischen Grundlagen der repräsentativen Demokratie und ihren Legitimationsprinzipien scheint es angebracht, gerade diese Kreise durch den Appell an ihr wohlverstandenes langfristiges Eigeninteresse für die Teilnahme an Deliberationen zu gewinnen.

Dies wird sicher nicht in öffentlichen Veranstaltungen gelingen. Vielmehr braucht man gerade bei mächtigen Teilnehmern den **Schutz der Vertraulichkeit**, um langsam zu einer gruppeninternen Offenheit zu gelangen, die ein rein instrumentelles Verhalten und ein Spielen mit verdeckten Karten überwindet. Der „Filter“ der Öffentlichkeit zugunsten der Erweiterung von partikularen Perspektiven muss sich dann aus der Verbindung von Vertraulichkeit, Geduld gegenüber jenen, die Argumentationen und Rechtfertigungen über „höhere“ Gründe nicht gewohnt sind und sich dem zunächst nicht gewachsen fühlen, und aus dem „Faszinosum“ ergeben, dass solche Argumentationen sowohl interessant als auch für das transparente Selbstverständnis, das Eigeninteresse und eine möglichst breite – nicht zuletzt für die Zukunft z.B. von Investitionen relevante – Information wertvoll sind. Damit ist die Öffentlichkeit als eine zentrale Kategorie der deliberativen Demokratie zunächst zurückgenommen. Wie sie auf andere Weise wiedergewonnen werden kann, sehen wir als eine weitere Entwicklungsaufgabe auch unserer Organisation an.

Nimmt man die verschiedenen Einschränkungen des ursprünglichen Deliberations-Modells zugunsten seiner Realisierbarkeit zusammen, so lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Statt „objektiver“ Ergebnisse und Übereinstimmungen kann man in der Praxis nur faktisch möglichst weitgehende Verständigungen und Vereinbarungen erlangen.

- Statt des Gemeinwohls sollte man auf das wohl verstandene langfristige Eigeninteresse bzw. auf den Begriff der „Nachhaltigkeit“ und auf den Ausschluss klar partikularer Interessen setzen.
- Statt der faktischen personalen Inklusion aller Bürger muss man eine Auswahl treffen, ohne von vornherein und vor allem innerhalb eines deliberierenden Kreises Einzelne auszuschließen.
- Statt öffentlicher Deliberation müssen zunächst vertrauliche Gespräche den Schutz für gegenseitige Offenheit bieten.

Damit legt die Frage nach der praktischen Umsetzbarkeit der Deliberation eine Reihe einschneidender Beschränkungen gegenüber dem theoretischen Modell nahe. Wie lässt sich Deliberation also praktisch denken und welche demokratie- und wahrheitstheoretischen Fragen werfen praktische Modelle auf? Wie lassen sich die durch die Praxis notwendigen Einschränkungen kompensieren?

Am Beispiel der Trialoge, die über einige Jahre hinweg an der HUMBOLDT-VIADRINA School of Governance entwickelt worden sind und heute an der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform weitergeführt und weiterentwickelt werden, sei dies erörtert.

## Demokratisierung und Multi-Stakeholder-Dialoge: Hintergrund zu unseren Trialoge

Die seit fünf Jahren praktizierten Trialoge knüpfen an Überlegungen zur Stärkung von Demokratien und demokratischer Politik an, die in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts entwickelt worden sind. Diese Ansätze begannen unter den Namen „Demokratisierung gesellschaftlicher Teilbereiche“ und „Partizipatorische Demokratie“ im Rahmen nationalstaatlicher Demokratien und wurden in den achtziger Jahren global zu einem Ansatz der Multi-Stakeholder-Partizipation weiterentwickelt. Im nationalstaatlichen Rahmen ging es um eine „Unterfütterung“ repräsentativ-demokratischer Systeme in den Teilbereichen: Arbeit, Bildung, Gesundheit, Kultur etc. Parallel dazu gab es zahlreiche Versuche „Räte“ zu bilden (z.B. Wirtschafts- und Sozialräte, Korporatismus). In diesen Räten sollten die wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen neben dem Parlament Beratungen durchführen, deren Ergebnisse dann im Gesetzgebungsprozess münden würden. Hier ging es vor allem um die Einigung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern mit anderen sozialen Gruppen, wie z.B. Verbrauchern. Auch sie sind bereits einem Multi-Stakeholder-Ansatz gefolgt, ohne dass dieser Begriff in den öffentlichen Debatten präsent gewesen wäre.

Dieser Ansatz setzte sich seit den achtziger Jahren vor dem Hintergrund der Globalisierung und der Entgrenzung unternehmerischer Tätigkeiten allmählich durch. Unternehmen, die in dieser Zeit in der Folge der Vorherrschaft anbotstheoretischen ökonomischen Denkens vor allem dem Vorrang des „Shareholder Value“ folgten und die „Stakeholder“ (Mitarbeiter, Verbraucher, soziale und ökologische Umwelt etc.) nicht oder noch kaum beachteten. Die Multi-Stakeholder-Bewegung reagierte so auf mehrfache Herausforderungen:

- Auf die Verengung wirtschaftlichen Erfolgs auf den (kurzfristigen) Gewinn der Shareholder zum einen sowie
- Auf die grenzüberschreitenden Tätigkeiten von multinationalen Unternehmen als auch
- Auf die grenzüberschreitenden politischen Herausforderungen. Diese folgten sowohl aus nationalstaatlichen Handlungen als auch aus den externen Kosten der multinationalen Unternehmen.

Dabei war weder in der ersten nationalen Demokratisierungswelle der sechziger und siebziger Jahre noch in der Multi-Stakeholder-Bewegung seit den achtziger Jahren klar oder eindeutig demokratiethoretisch „abgeleitet“ *welche Stakeholder* – parallel zum Parlament – jeweils bei diesen Initiativen hinzugezogen werden sollten. Es gab auch keine übereinstimmende Antwort auf die Frage, welche Kompetenzen diesen neuen Gruppierungen zukommen sollten: von der Information bis zur Teilnahme an der Entscheidung waren alle Möglichkeiten vertreten. Auch die *Motive* waren durchaus *unterschiedlich*: sie reichten von dem Ziel der leichteren Konfliktlösung, Integration und der „Einbindung“ von Opposition bis zur Ausweitung demokratischer Partizipation der Bürger an politischen Entscheidungen über das Wahlrecht und die Ebene der repräsentativen Demokratie hinaus.

In den neunziger Jahren entwickelte sich die Multi-Stakeholder-Bewegung vornehmlich auf drei Gebieten weiter: in der Auseinandersetzung über den Bau von Staudämmen (World Commission on Dams), über die Wasserversorgung und beim Kampf gegen die Korruption. Es ging mehr und mehr darum, in die globale Zusammenarbeit zwischen Staaten, Politik und Wirtschaft verstärkt unabhängige Experten und damit zunehmend Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft einzubeziehen. Das geschah um den Interessen der betroffenen Bürger mehr Gewicht zu geben, z.B. bei Investitionsentscheidungen mit weitreichenden Folgen. Mit diesem Schritt sollte auch der Korruption entgegengewirkt werden. Diese erfolgte oft zugunsten von privaten Gewinnen von Politikern und Unternehmen und führte zu einer zerstörerischen Fehlallokationen öffentlicher Ressourcen für unnötige Projekte, wie etwa beim Bau von Staudämmen.

Die Herausforderung der neuen Multi-Stakeholder-Ansätze war es die ökonomische Globalisierung durch neue Akteure und Verfahren über ein Netz von Regelungen, an dem die



Wirtschaft selbst „mitstrickte“, zugunsten von Menschen- und Bürgerrechten zu gestalten. Eine der Folgen dessen war der „Global Compact“, den Kofi Annan als Generalsekretär der Vereinten Nationen 1999 in Davos angekündigt hat. Mit dem Global Compact nahm Annan multinationale Unternehmen in die Verantwortung dafür, sich in ihrem Wirkungsfeld auf 10 Prinzipien zu verpflichteten. Diese Prinzipien beinhalteten im Wesentlichen den Schutz von Menschen-, Bürger- und Arbeitsrechten, der Umwelt und den Kampf gegen die Korruption.

Durch diese Entwicklung wurde und wird den Unternehmen neben den Staaten ausdrücklich eine politische Verantwortung abverlangt, zu der sie sich freiwillig bekennen und öffentlich über ihre diesbezüglichen Aktivitäten berichten sollen. Initiativen der organisierten Zivilgesellschaft, wie die „Global Reporting Initiative“, wurden nötig um die Richtigkeit der öffentlichen Angaben der Unternehmen zu überprüfen. Mangels einer rechtlichen Sanktionsmöglichkeit bei Verfehlungen setzt der Hebel in diesen neuen Governance-Formen bei einem möglichen öffentlichen Reputationsverlust an. Er greift aber auch (im Falle von Korruption) beim Ausschluss aus der öffentlichen Auftragsvergabe mit empfindlichen wirtschaftlichen Folgen, z.B. wenn Unternehmen, die der Korruption überführt wurden, auf die „schwarze Liste“ in öffentlichen Ausschreibungen gesetzt werden.

Aus historischen und pragmatischen Gründen wurden so Staat, Wirtschaft und die gemeinnützige organisierte Zivilgesellschaft zu zentralen Akteuren einer neuen „antagonistischen Kooperation“, die das traditionelle „Government“ der repräsentativen Demokratie zu einer umfassenderen „Good Governance“ erweiterten – als Initiator, Monitor und transparenzschaffender „reinigender Sand im Getriebe“.

Damit verbreiteten sich auch Ebenen und Möglichkeiten der Bürgerteilhabe an politischen Entscheidungen. Nicht formal durch Vorgaben an das Parlament, sondern über die Mobilisierung von Öffentlichkeit durch Informationen, Kampagnen und mehr und mehr auch Lösungsvorschläge, wie z.B. bei der „Extractive Industries Transparency Initiative“. Hier hat sich ein Multi-Stakeholder-Board, an dem Vertreterinnen und Vertreter von Staaten, multinationalen Unternehmen und einer Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen teilnehmen, auf Regularien verständigt. Diese legen die Zahlungen von Unternehmen an Staaten für die Ausbeutung von Bodenschätzen ebenso wie die diesbezüglichen Erträge der Staaten offen, um sie transparent in das Budget der Staaten zu überführen und der politischen Entscheidung über die Verwendung dieser Mittel zugänglich zu machen – jährlich handelt es sich dabei oft um zweistellige Milliardenbeträge.

## Konzeptionelle Grundlagen und praktische Ausgestaltung unserer Trialoge

Auf der Basis dieser *Demokratisierungs- und Multi-Stakeholder-Erfahrungen* sowie den zu Beginn skizzierten ideengeschichtlichen und theoretischen Überlegungen hat die HUMBOLDT-VIADRINA School of Governance und weiterführend die HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform in den vergangenen fünf Jahren ihre **Trialoge** entlang von drei Themenkomplexen aufgebaut: „Partnerschaftliche Familie als öffentliches Gut“, „Reform der Finanzmärkte“ und „Energiewende als Gemeinschaftswerk“.

Unsere Trialoge zielen darauf, im vorstaatlichen Raum gesellschaftliche Verständigungen über Grundkonsense und langfristige „nachhaltige“ Politiken zu erarbeiten. Dabei folgen sie im Wesentlichen dem Verfahren der *Deliberation*. Die Trialoge sind Multi-Stakeholder-Treffen, die darauf über einen längeren Zeitraum stattfinden und einen vertraulichen argumentativen Austausch ermöglichen. Hier werden die im Parlament wie im öffentlichen Raum vorgebrachten Positionen und Argumente zu bestimmten Politiken „deliberativ“, also in einem **ethischen Diskurs**, auf ihre Haltbarkeit bzw. Triftigkeit hin geprüft.

Der „ethische“ Diskurs verlangt auf der theoretischen Grundlage von Habermas' Idee des herrschaftsfreien Diskurses unter anderem:

- den gegenseitigen Respekt der Teilnehmerinnen und Teilnehmer als mündiger Bürgerinnen und Bürger,
- die Offenheit gegenüber alternativen Positionen,
- die Orientierung auf Verständigung hin,
- die Begründung von Positionen anstelle bloßer Behauptungen,
- das Anknüpfen an die vorgetragenen Argumenten der anderen Teilnehmer und ihren Gründen, und
- die Öffnung gegenüber unterschiedlichen Sinnzusammenhängen. Das sind z.B. politische oder ökonomische Ordnungsvorstellungen, aber auch sogenannte Narrative, also „Erzählungen“, die z.B. über Entstehungsgeschichten von Problemen und Positionen (etwa zur Energiewende) Sinn stiften und Überzeugungskraft entwickeln.

Begleitet wird dieser Austausch in unseren Trialogen durch Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Medien. Wissenschaftler treten dabei nicht als Stakeholder der eigenen Partikularinteressen (also als Berufsverband) auf, sondern als durchaus unterschiedlich

ausgerichtete „Einspeiser“ ihrer Erkenntnisse in den deliberativen gesellschaftlichen Diskurs. Dies ist als komplementäre Alternative zur gängigen Form der Beratung von gesellschaftlichen Gruppen und staatlichen Institutionen durch wissenschaftliche Gutachten oder „Kamingespräche“ konzipiert. Die Funktion der Medien liegt in der öffentlichen Kommunikation der Überlegungen über den Kreis der Teilnehmenden hinaus. Die muss jedoch unter Beachtung der Chatham House Rules erfolgen, das heißt ohne Zuordnung der Argumente zu einzelnen Personen.

Die Vertraulichkeit der Gespräche hat zweierlei Ziele: Sie soll die Offenheit des Austausches fördern und zugleich damit Vertrauen zwischen den Teilnehmern aufbauen. Beides ist in den letzten fünf Jahren erfolgreich geschehen, wie sich aus der wissenschaftlichen Begleitforschung zu den Trialogen ergeben hat. Allerdings wurde damit jedoch das Prinzip der Öffentlichkeit der Deliberation zugunsten der Vertraulichkeit ausgesetzt. Die Weiterentwicklung der Trialoge zielt darauf, die anonymisierten Argumentationen zu systematisieren. Damit sollen die Ergebnisse in Zukunft der Öffentlichkeit in Form von Visualisierungen zugänglich gemacht werden.

Faktisch haben diese Trialoge also eine „realistisch“ reduzierte Version der Deliberation praktiziert, wie sie oben schon dargelegt worden ist. Die Schwierigkeit der „Inklusion“ – einer flächendeckenden Offenheit der Teilhabe für alle Bürger – haben sie in Anlehnung an Erfahrungen von globalen Innovationsinitiativen mit der Idee der Multi-Stakeholder-Partizipation beantwortet, das heißt mit einer notwendig begrenzten Teilnehmerzahl, die auf Gruppenzugehörigkeit beruht. Damit sind sie abgewichen von der ursprünglichen Idee der Deliberation, die die individuellen Bürger und nicht Akteurs-Gruppen im Blick hat.

## 1. Perspektivenvielfalt organisieren

Die Trialoge der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform organisieren eine gemeinwohlorientierte Verständigung von Stakeholdern aus staatlicher Politik, Unternehmenssektor und organisierter Zivilgesellschaft (unter Begleitung von Medien und Wissenschaft). Diese Zusammensetzung ist ein wichtiger Faktor für das Gelingen eines Trialogs: ein möglichst breites Spektrum an kontroversen gesellschaftlichen Positionen ist die Grundvoraussetzung dafür, dass die positiven Effekte der Perspektivenvielfalt im Sinne des Gemeinwohls genutzt werden können.

Daraus stellt sich folgende Frage: *Warum sind gerade diese drei Akteure* in ihrer „antagonistischen Kooperation“ – in der Konflikte zwischen ihnen fortwährend mit dem Ziel der Verständigung ausgetragen werden müssen – *für die deliberative Vorbereitung eines vorstaatlichen*

*Grundkonsenses zugunsten nachhaltiger Politik* besonders geeignet? Hier wird eine Erörterung des Begriffs der „*Repräsentativität*“ wichtig mit seiner oben ausgeführten Doppeldeutigkeit: *Vergegenwärtigung der Partikularinteressen als auch des Gemeinwohls*.

Klar ist: die drei Akteurs-Gruppen umfassen nicht alle möglichen gesellschaftlichen Gruppen und erst recht nicht alle wählenden Individuen mit ihren unterschiedlichen Interessen. Deshalb haben diese Gruppen unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit eine besonders wichtige Bedeutung. Sie repräsentieren *drei ganz unterschiedliche, aber für glaubwürdige demokratische Politik, konstitutive Perspektiven aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen, praktischen Erfahrungen und Machtpotenziale in der Gesellschaft*.

Der Begriff *der antagonistischen Kooperation* bringt das Verhältnis zwischen den drei Akteurs-Gruppen am besten zum Ausdruck. Dank der daraus erwachsenden *Konflikte*, die jedoch mit dem Blick auf Kooperation ausgetragen werden, entsteht eine *Transparenz der Interessen und Positionen, die für einen tragfähigen Grundkonsens unbedingt erforderlich ist*. Das vorherrschende Modell, in dem Politik und Wirtschaft allein kooperieren, begünstigt, dass nach der Devise „eine Hand wäscht die andere“ gehandelt wird. Im Gegensatz dazu trägt die organisierte Zivilgesellschaft dazu bei, Übereinstimmungen zu Lasten dritter aufzudecken. Der organisierten Zivilgesellschaft ist das möglich, da sie weder an Wirtschaftsinteressen noch an Parteien und Legislaturperioden gebunden ist. Was nicht heißt, dass die Zivilgesellschaft immer Recht hat oder immer moralisch gut handelt. Für die Stärkung des Legitimitätsglaubens liegt also der erste Gewinn dieser Konstellation von Konflikt und Kooperation in der *Steigerung der Transparenz der Entscheidungen, die Vertrauen ermöglicht*.

Darüber hinaus trägt jede Akteurs-Gruppe je eigene Kompetenzen und Ressourcen bei.

**Staatliche Politik** bringt die prinzipielle und umfassende Verantwortung und Verpflichtung für die gesamtgesellschaftlich bindenden Entscheidungen ein, die sie zum Handeln legitimiert. Das ist wichtig, weil der gesellschaftliche Grundkonsens nachhaltige politische Entscheidungen vorbereiten soll. Er kann also nicht ohne Wägung der Zwänge praktisch angewendet werden, die für staatliches Handeln in seinem komplexen Kontext nun einmal bestehen. Anders als der Privatsektor und die organisierte Zivilgesellschaft, kann staatliche Politik sich nicht auf eine begrenzte Zahl von Zielen und Aspekten beschränken. Vielmehr muss sie sich prinzipiell mit allen unterschiedlichen Interessen auseinandersetzen und deren gedankliche und praktische Vermittlung als Kompromiss zwischen ihnen zustande bringen. Dabei fällt der Blick u.a. auf ihre gesellschaftliche und politische Sanktionsmacht (über Wahlen oder Investitionen), ihren positiven Beitrag zum Gemeinwesen, ihre funktionale Unverzichtbarkeit und ihre besonderen z.B. professionellen Kompetenzen. Insgesamt muss *staatliche Politik* diese Konfrontation mit all ihren

Chancen und Risiken führen, um ihren eigenen Erfolg und die Aufrechterhaltung ihrer Macht zu gewährleisten. *Ihr Beitrag und ihre spezifische Perspektive ist die umfassende Verantwortung.*

Freilich bleibt sie immer hinter diesem normativ-demokratischen Anspruch zurück. Denn gesellschaftliche Machtpotenziale von Gruppen und Personen, die eine Vetomacht ausüben können (beispielsweise große unternehmerische Einheiten), beeinflussen die staatlichen Akteure, setzen sie auch in ihrem partikularen Interesse unter Druck, und tun dies oft auf undurchsichtige Weise. Die unterschiedlichen Interessen und ihre durchsetzungsfähigen Machtpotenziale bilden kein Gerechtigkeit förderndes Gleichgewicht. Auch deshalb ist die Aufdeckung der demokratischen Defizite staatlichen Handelns durch unabhängige Stakeholder und die Ausbalancierung von Machtungleichgewichten erforderlich, u.a. durch Transparenz und den Appell an die Öffentlichkeit. Dies bleibt eine dauernde Aufgabe demokratischer Politik.

Im Übrigen ist „Politik“ nicht einfach mit „Parteipolitik“ gleichzusetzen. Zwar tragen in einer parlamentarischen repräsentativen Demokratie Parteien entscheidend zur „Willensbildung des Volkes“ (Art. 21 Grundgesetz) und zur Politikformulierung bei. Aber staatliche Politik wird zusätzlich von einer Vielfalt von Faktoren beeinflusst und ist verfassungsrechtlich dem Gemeinwohl verpflichtet. Dem ist auch die „überparteiliche“ Ministerialbürokratie verpflichtet.

**Den Unternehmenssektor** kennzeichnet zunächst das Recht auf sein partikulares Interesse am ökonomischen Erfolg des Unternehmens. Seine spezifische Erfahrung ist der Umgang mit Unsicherheiten des Wirtschaftens im Rahmen von Märkten, die Chancen und Gefahren bieten. De facto stellt er gegenüber der Politik einen wichtigen Machtfaktor dar, positiv wie negativ. Sein Interesse gilt verlässlichen und für das Unternehmen günstigen Marktbedingungen. Das heißt einerseits Schutz und Sicherheit, gegebenenfalls auch durch den Staat. Auf dessen Regulierung ist er angewiesen, um in einem fairen Wettbewerb „anständig“ bestehen zu können. Andererseits möchte der Unternehmenssektor im eigenen Handeln möglichst ungebunden sein. Hier finden sich Gründe sowohl für Konflikt als auch für Kooperation mit staatlicher Politik.

Ebenfalls gibt es an dieser Stelle Anknüpfungspunkte für das Gemeinwohl als Nachhaltigkeit bzw. wohlverstandenes langfristiges Eigeninteresse. Denn dieses verlangt die Ausweitung des zeitlichen und sachlichen Horizonts des traditionellen ökonomischen Partikularinteresses. Umgekehrt muss die Versuchung des Unternehmenssektors sich auf seine Partikularperspektive zu beschränken immer wieder thematisiert und ausbalanciert werden.

Unternehmen verfügen über besondere demokratisch-positive Einflusschancen, weil sie über innerwirtschaftliche Wirkmechanismen oft schneller mehr bewirken können als Staaten in langwierigen Regierungsverhandlungen über gemeinsame Regelungen, z.B. durch Handelsorganisationen, die die Zulieferer- und Abnehmerketten beispielsweise im Sinne der

Menschenrechte kontrollieren können. Auch hier gilt allerdings: Unternehmen handeln mehrheitlich im kurzfristigen und nicht im wohlverstandenen langfristigen Interesse. Diese Handlungsweise liegt in der Verbindung von wirtschaftlicher Macht und legitimem (kapitalistisch-betriebswirtschaftlichem) Partikularinteresse begründet. Wer die Macht hat, kümmert sich weniger gern um andere Interessen.

Die zentrale Aufgabe zukünftiger demokratischer Politik liegt auch darin Anreize und Sanktionen gegenüber Unternehmen weiter zu entwickeln, die sie zur Übernahme demokratisch-politischer Verantwortung bewegen. Davon ob dies gelingt hängt die Antwort auf die säkulare Frage ab, wer in Zukunft die menschlichen Geschicke regiert: unregulierte Märkte oder verhandelte Politik. Davon hängt ebenfalls ab, ob die Menschen definitiv ein Anhängsel der Wirtschaft werden oder, ob die Wirtschaft den Menschen dient.

Die **gemeinwohlorientierte organisierte Zivilgesellschaft** hat theoretisch kein anderes Interesse als eben gemeinwohlorientierte Politik. Sie ist die Kraft, die am ehesten dazu im Stand ist, die eingangs beschriebene Resonanzbeziehung zu beleben – weil sie daran zunächst das größte Interesse hat. Anders als die gewählte repräsentative Politik kann sie sich auf bestimmte Themen und soziale Gruppen konzentrieren, freilich im Rahmen ihrer Gemeinwohlorientierung. Das heißt, sie steht auch in der Gefahr einer Verengung auf eine partikulare Perspektive. Sie kann sich aber nicht einfach mit Scheuklappen auf Einzelthemen beschränken, ohne die Folgen für andere zu bedenken - wenn sie Glaubwürdigkeit gewinnen und behalten will.

Faktisch ist sie weitgehend zur Vertreterin von „systemischem“ bzw. „ganzheitlichem“ Denken geworden. In dieser Rolle thematisiert sie öffentlich die Zusammenhänge und Nebenwirkungen politischer Entscheidungen und betreibt für ihre Ziele Kampagnen. Das kann sie, weil sie gerade nicht auf Input-Legitimation angewiesen ist. Sie kann unabhängig von Wahlen und Legislaturperioden handeln, weshalb ihr umgekehrt jedoch auch die Legitimität gewählter Politik fehlt. Ihr gesellschaftliches Vertrauen gewinnt sie nicht zuletzt über Konflikte und Kampagnen. Dieses Vertrauen kann sie in die Glaubwürdigkeit demokratischer Entscheidungen und somit in die Stärkung demokratischer Legitimität einbringen. Ihre partikularistische Versuchung liegt in der Verabsolutierung ihres je spezifischen Gemeinwohlangagements.

Perspektivenvielfalt entsteht in der Regel nicht von alleine – sie muss organisiert werden. Hier setzen unsere Trialoge an. Um Perspektivenvielfalt zu erreichen, braucht es sowohl ein ausgewogenes Verhältnis der Stakeholdergruppen als auch innerhalb dieser Gruppen unterschiedliche Perspektiven auf das Sujet des Dialogs. Zwar kann nicht vollkommen sichergestellt werden, dass alle denkbaren Positionen zu einem Thema bei einem Dialog vertreten

sein können, eine Annäherung an den gesellschaftlichen Stand der Debatte ist aber wünschenswert. Dazu brauchen die Einladenden inhaltliche Kompetenz und tragfähige Kontakte, um eine zielgerichtete Teilnehmerakquise durchführen zu können. Zudem braucht es auch eine inhaltlich sehr gut vorbereitete Ansprache und Einladung sowie attraktive Rahmenbedingungen, die die Teilnahme an einer ganztägigen und ergebnisoffenen Veranstaltung auch für vielbeschäftigte Teilnehmer möglich und lohnend macht.

## 2. Argumente begründen.

Die Philosophie der Trialoge knüpft an John Lockes Grundannahme an, dass die Mitglieder der Gesellschaft prinzipiell aufgrund ihrer Vernunft und einer fundamentalen Geselligkeit (bei Kant heißt sie „*ungesellige* Geselligkeit“!) fähig sind sich untereinander zu verständigen. Das heißt zugleich, dass die drei Akteurs-Gruppen Politik, Unternehmenssektor und organisierte Zivilgesellschaft nicht hermetisch gegeneinander abgegrenzt sind. Dies gilt mit Bezug auf die Personen und ihren Einstellungen und Zielen. Im Gegenteil: die Trialoge wollen und können die Grenzen der sozialen Subsysteme durch „Mehrsprachigkeit“ überwinden, indem ihre unterschiedlichen Teilnehmer gegenseitig lernen, die unterschiedlichen Denk- und Handlungslogiken nachzuvollziehen und zu würdigen.

Wir schaffen Transparenz in der Diskussion durch argumentative und durchaus konflikthafte Auseinandersetzungen. Uns ist wichtig, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Positionen begründen – nur dann kann die oftmals festgefahrene, politische Debatte, die häufig nur die Gegenüberstellung von Positionen wiederholt, durchbrochen werden. In der Moderation der Trialoge achten wir darauf, dass die unterschiedlichen Begründungen miteinander in Bezug gesetzt werden. So entwickeln sich Diskurse, die möglichst breit akzeptierte Lösungen für politische Fragen und Probleme sichtbar machen. Wo ist ein gemeinsamer Nenner? An welcher Stelle können sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf einen Zugang zum Thema einigen? Wo treffen sich die unterschiedlichen wohlverstandenen Eigeninteressen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und ermöglichen eine gemeinsame und das Gemeinwohl berücksichtigende Perspektive?

Auch die Begründung von Argumenten ist im Rahmen unserer Trialoge als eine Herstellungsleistung zu sehen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind häufig nicht darin geübt, ihre Argumente zu begründen und miteinander in Beziehung zu setzen. Im Unterschied zu Meinungsäußerungen oder auch der Diskussion von (unpersönlichen) Standpunkten braucht die

begründete Argumentation sehr viel mehr Geduld und Zeit. Das Ziel der deliberativen Auseinandersetzung ist zudem, dass die Positionen und Argumente beweglich sind und Teilnehmer in der Lage sind, sich inhaltlich überzeugen zu lassen oder andere zu überzeugen.

Dieser Prozess ist für viele Stakeholder nicht nur ungewohnt, sondern wird teilweise auch als riskant empfunden (zum Beispiel wenn Politiker von Parteilinien abweichen, Unternehmensvertreter von der offiziellen Unternehmenskommunikation). Hier braucht es Vertrauen, dass sich zum einen durch eine vertrauenswürdige Moderation und zum anderen idealerweise durch mehrmaliges Aufeinandertreffen, z.B. in Trialog-Reihen, aufbauen lässt. Die Moderation im Trialoge erweist sich als ein zentraler Schlüssel für das Gelingen des Verfahrens.

**Unsere Trialoge bieten die Chance, die jeweiligen gegenseitigen Defizite aufzudecken und konstruktiv Kompromisse zu finden, die die Mindestanforderungen jedes dieser gesellschaftlichen Akteure berücksichtigt und so zum Bau eines Korridors für gerechte Entscheidungen beiträgt. Zugleich repräsentieren sie infolge ihrer Funktionen, ihrer Machtpotenziale und ihrer praktischen Erfahrungen drei prinzipiell unterschiedliche soziale Perspektiven, aufgrund deren sie weite Bereiche der gesellschaftlichen Interessen abdecken.**

### 3. Grundkonsense aufzeigen.

Wir legen Wert darauf, dass die Ergebnisse eines Trialogs nachvollziehbar sind und nachhaltig auf politische Entscheidungsverfahren einwirken. Zu unserem Trialog-Konzept gehört deshalb auch eine gründliche Aufbereitung der Ergebnisse. Wir ermitteln durch wissenschaftliche Verfahren – methodisch reflektierte qualitative Textanalyse – die Schnittstellen der unterschiedlichen Argumentationen. So stellen wir fest, welche Themen, Argumente und Begründungen der unterschiedlichen Stakeholder tatsächlich aufeinander Bezug nehmen und welches Gewicht Themen und Argumenten zukommt. Unser Ziel ist es valide Grundkonsenskorridore aufzuzeigen um, zum Beispiel im Vorfeld politischer Initiativen und Entscheidungen, mögliche Lösungen und Wege offen zu legen und die Ergebnisse an die Politik weiter zu geben.

Das Aufzeigen von Grundkonsensen hat eine ganz besondere Relevanz für die Umsetzung des deliberativen Gedankens. Durch die subjektive Wahrnehmung der Perspektiven und Argumente im Trialog kann die Ermittlung von Grundkonsenskorridoren nicht allein aufgrund einzelner Wahrnehmungen, Berichte oder Erinnerungen erfolgen. Vielmehr muss gerade an dieser Stelle das im Verfahren ausgebildete Vertrauen auch dadurch erhalten oder sogar gefestigt werden, dass eine möglichst objektive Auswertung des Trialogs erfolgt. Zu diesem Zweck werden unsere



Trialoge aufgezeichnet und transkribiert. Unseren Mitarbeitern steht für die wissenschaftliche Auswertung somit ein wörtliches Protokoll zur Verfügung. Wir haben zudem ein Auswertungsverfahren entwickelt, das in den Bereich der qualitativen Sozialforschung einzuordnen ist. Damit ist zwar keine absolute Objektivität garantiert, durch das methodische und dokumentierte Vorgehen ist aber ein hohes Maß an unabhängiger Nachprüfbarkeit hergestellt. Im Zuge der Auswertung der Trialog-Transkripte können wir Grundkonsenskorridore formulieren und sowohl an die Teilnehmer als auch an die Auftraggeber oder andere relevante Stellen weitergeben.

Die Trialog-Veranstaltungen fallen unter die Chatham-House-Regel um durch Vertraulichkeit einen offenen Diskurs in den Trialogen zu gewährleisten. D.h. die Inhalte, nicht aber deren personelle Zuordnung werden in der Auswertung (oder auch in den Berichten der Teilnehmenden) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Für die Zukunft werden wir die Visualisierung der Trialoge weiter voran bringen, denn wir sehen darin eine große Chance deliberative Verfahren der breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Mit dieser Weiterentwicklung wollen wir die Kluft schließen, die zwischen den folgenden zwei Punkten liegt: zum einen verfolgt das Verfahren den Anspruch einen breiten Resonanzraum zu öffnen und eine Beteiligung zu ermöglichen. Zum anderen benötigt eine erfolgreiche Deliberation einen überschaubaren Personenkreis und vertraulichen Rahmen.

Es bleibt auch nach guten Erfahrungen in der Praxis die grundsätzliche Frage: Kann die Trias Politik, Unternehmen und organisierte Zivilgesellschaft *alle* gesellschaftlichen Interessen und Perspektiven repräsentieren? Das kann sie natürlich nicht. Die Erfahrung der Trialoge der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform hat jedoch gezeigt: die Trias kann eine repräsentative Mehrheit der Interessen vertreten, wenn die Argumentation zwischen den drei Akteurs-Gruppen zugleich den Regeln der Deliberation folgt. Bei dieser Form der Auseinandersetzung kommen sowohl die Reichweite der drei unterschiedlichen Perspektiven als auch der eingebaute Konflikt zwischen ihnen hinsichtlich ihrer Funktionen, praktischen Erfahrungen und Machtpotenziale in der Gesellschaft zum Tragen. Sie vertreten damit eine repräsentative Mehrheit der Interessen. **Erst die Verbindung zwischen „Wahrheitsdiskurs“ und praktisch-empirischer Perspektivenvielfalt wesentlicher gesellschaftlicher Funktionen und Akteure ermöglicht eine „Repräsentativität“, die pragmatisch für einen Grundkonsens und einen Korridor gerechter Lösungen ausreicht.**

## Zusammenfassung

Wir brauchen im politischen Raum neue Ansätze, um Demokratie wieder attraktiv und nachhaltig zu machen. Das Ziel der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform ist es, Vertrauen in politische Entscheidungsprozesse zu fördern und gemeinwohlorientierte Entscheidungen zu unterstützen. Unsere Trialoge bieten ein Format dafür. Sie sind ein erprobtes deliberatives Verfahren, um politische Diskussionen fair und vertrauensbildend zu gestalten und Entscheidungsprozesse fundiert vorzubereiten.

Alleine im letzten Jahr haben rund 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmer an insgesamt sieben Trialogen in den Bereichen Familien-, Energie- und Wirtschaftspolitik teilgenommen. Unter anderem wurden aktuelle Schwerpunkte wie der Strommarktdesign oder die partnerschaftliche Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern angeregt diskutiert. Politische Entscheidungen bleiben beim Verfahren der Trialoge der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform den repräsentativen Institutionen vorbehalten. Wir verorten unsere Trialoge deshalb auch im vorstaatlichen Raum.

Im vorstaatlichen Raum bieten unsere Trialoge eine Arena, um die unterschiedlichen Perspektiven, Interessen und Sachargumente zwischen den Stakeholdern ausdrücklich zu artikulieren und damit transparent zu machen. Unsere Trialoge stehen damit klar im Unterschied zu traditionellen Anhörungen, Lobby-Gesprächen oder Sachkonferenzen.

Der Erfolg der Trialoge liegt im Wesentlichen in zwei Dynamiken, die in der Deliberation zwischen den gegensätzlichen Interessen der drei Stakeholder zu „verallgemeinerbaren“ und breiteren repräsentativen Interessen führen: der Einbezug zusätzlicher sachlicher und zeitlicher Perspektiven unterschiedlicher Teilnehmer und die daraus folgende Differenzierung ihrer Positionen. So ermöglichen Trialoge durch den Einbezug eines breiten Spektrums an Akteuren einen schnellen und umfassenden Überblick über unterschiedliche gesellschaftliche Positionen und deren Begründungen sowie einen konzentrierten Zugang zum aktuellen Stand der gesellschaftlichen Debatten in ihrem Facettenreichtum.

Im Unterschied zu traditionellen Anhörungen, Lobby-Gesprächen oder Sachkonferenzen bieten die Trialoge der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform eine breitere Basis der Erkenntnisse und erhöhen so die Chance auf Nachhaltigkeit.

Davon profitieren alle Stakeholder-Gruppen. Denn: **eine Erkenntnis ist umso haltbarer, je zahlreicher die Perspektiven sind, die in ihr zum Tragen kommen.**

*Wenn wir Ihr Interesse geweckt haben, Sie Fragen zu den Trialogen oder Ideen für eine Zusammenarbeit haben, freuen wir uns auf Ihre Rückmeldung. Unsere Kontaktdaten finden Sie auf der Rückseite dieses Essays.*



HUMBOLDT-VIADRINA  
Governance Platform



## Kontakt

HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH

Pariser Platz 6

10117 Berlin

Telefon: +49 30 2007 6166

Email: [trialoge@governance-platform.org](mailto:trialoge@governance-platform.org)

Website: [www.governance-platform.org](http://www.governance-platform.org)

Twitter: @4GGovernance